Communiqués et discours

Discours

Présentation de madame Jennifer Stoddart
à l'occasion de l'ouverture des travaux de la Commission parlementaire
de la culture chargée d'étudier les recommandations du rapport quinquennal de la
Commission d'accès à l'information

Le 25 septembre 2003

Monsieur le Président, madame la Ministre, mesdames,
messieurs les membres de la Commission de la culture,

La Commission d'accès à l'information du Québec est heureuse de participer à cette commission parlementaire chargée d'étudier les recommandations contenues dans son plus récent rapport quinquennal. Il s'agit du quatrième rapport quinquennal de la Commission depuis sa création, il y a 20 ans. Comme vos prédécesseurs l'ont fait au cours des trois commissions précédentes, vous entreprenez ce matin une importante réflexion. Une réflexion qui aura un impact majeur sur la transparence des activités de l'État incluant les activités dans les domaines municipal, scolaire et de la santé, ainsi que sur la protection des renseignements personnels que détiennent ces organismes et les entreprises québécoises. Impact majeur également parce que vos discussions porteront sur l'importance que notre société est prête à accorder à deux droits fondamentaux reconnus par notre Charte des droits et libertés de la personne : soit le droit à l'information et le droit à la vie privée.

Vous aurez à répondre aux questions suivantes : est-il opportun de maintenir en vigueur la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ainsi que la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et si oui, comment pourrait-on les améliorer?

Le législateur québécois a vu juste lorsqu'il a adopté, à l'unanimité, la Loi sur l'accès à l'information. Faisant un pari audacieux, le législateur a donné son aval à un texte de loi qui conciliait deux droits en apparence irréconciliables : c'est-à-dire le droit d'accès à l'information publique et le droit à la protection des renseignements personnels. Et tout aussi audacieux était le pari de confier à un seul organisme, la Commission d'accès à l'information, le mandat de voir au respect de ces droits. Ainsi, sous un même toit, et bien avant que la notion de guichet unique ne soit intégrée dans notre vocabulaire, étaient regroupés tous les services qui devaient permettre aux citoyens et citoyennes du Québec de faire valoir leurs droits.

Premier à favoriser cette vision, le Québec sera imité par l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Ces provinces ont toutes un organisme exerçant à la fois des fonctions d'adjudication doublées d'autres fonctions leur permettant de jouer un rôle significatif dans les domaines des renseignements personnels et de l'accès à l'information. Et ce modèle est maintenant repris outre-atlantique : en Hongrie, au Royaume-Uni et dans certains départements allemands.

2008-05722,

En 1993, le législateur québécois a fait de nouveau figure de pionnier en adoptant, encore une fois à l'unanimité, la Loi sur la protection de renseignements personnels dans le secteur privé. Aujourd'hui, le Québec est toujours la seule province à offrir à ses citoyens une protection intégrale des renseignements personnels, qu'ils soient détenus par un organisme public ou par une entreprise du secteur privé.

La Commission ne croit pas qu'il faille s'arrêter en si bon chemin! Elle invite le législateur à faire preuve d'audace encore une fois et à opter clairement pour le choix de la transparence. Tout comme il l'a fait en 1982 et en 1993, le Québec devrait adopter une vision à long terme et entreprendre une révision majeure de ses façons de faire pour assurer un accès plus large à l'information publique. Tels sont le sens et le coeur du quatrième rapport quinquennal de la Commission.

Pour rendre l'information accessible, le Québec a su aller bien au-delà des seules obligations que la Loi sur l'accès lui impose. Jouant pleinement la carte des nouvelles technologies de l'information, l'État québécois permet maintenant à des millions de citoyens d'avoir accès à de l'information en ligne. Ainsi, le Portail du gouvernement du Québec met l'internaute en lien avec près de 300 ministères et organismes du gouvernement du Québec et 17 portails régionaux.

Le site de l'Assemblée nationale est également un exemple éloquent de transparence. Y sont accessibles, bien souvent en temps réel, tous les débats de l'Assemblée et des commissions parlementaires. Les lois, les règlements, les décisions des tribunaux judiciaires ou administratifs sont aussi très facilement accessibles sur de nombreux sites Internet.

À toute cette information en ligne, il faut ajouter celle fournie par les organismes publics aux citoyens qui s'adressent à eux par téléphone. Communication Québec est un autre outil de transparence. Tout comme le sont aussi les Publications du Québec.

Tout cela ne devrait-il pas suffire? Pouvons-nous vraiment faire mieux?

La Commission d'accès à l'information croit que oui. Même si la culture du secret, omniprésente il y a vingt ans, a maintenant fait place à une plus grande culture d'ouverture, il demeure que nombre de documents ne sont toujours pas facilement accessibles alors que leur caractère public ne fait pas de doute. En outre, la Commission constate qu'il y a encore place à amélioration pour de vastes secteurs de l'administration publique, comme les municipalités, les établissements scolaires et les établissements de santé.

De plus, le modèle d'accès à l'information, imaginé par le législateur il y a vingt ans, ne tient pas compte de toutes les possibilités maintenant offertes par les technologies de l'information. Un premier pas a été accompli en 2001 pour en tenir compte. En effet, l'adoption de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information a été l'occasion de mettre à jour certaines dispositions de la Loi sur l'accès.

Par exemple, le droit d'accès peut maintenant s'exercer à distance, c'est-à-dire en ayant recours à un outil électronique de communication.

Mais le sens de la réforme que propose la Commission va bien au-delà de la simple reconnaissance de l'existence des nouvelles technologies de l'information. Elle propose en effet de se servir de ces technologies comme levier pour élargir considérablement la portée du droit d'accès et surtout pour réduire les démarches que doit entreprendre une personne désireuse d'obtenir de l'information.

Il ne fait plus aucun doute que l'accès aux documents des organismes publics se fera de plus en plus en ayant recours aux supports électroniques. D'ailleurs nombre de pays, se sont fixé comme objectifs la numérisation de leurs documents et la création d'un environnement électronique pour leur gestion.

Une mise en garde doit être faite. La Commission ne propose pas de nier l'existence de restrictions à l'accès et de mettre en ligne des renseignements personnels ou encore des documents dont la nature confidentielle est déjà établie par la Loi. La Commission reconnaît qu'il y aura toujours certaines catégories d'informations dont la diffusion ne servirait pas l'intérêt public. Mais les restrictions à l'accès aux documents demeurent néanmoins des exceptions au droit à l'information et elles doivent être interprétées de façon restrictive.

Présentement, pour obtenir une information ou un document, le citoyen peut évidemment s'adresser verbalement à l'organisme, effectuer une recherche dans un centre de documentation ou sur l'Internet. Il peut aussi s'adresser par écrit au responsable de l'accès de l'organisme pour obtenir un document qu'il devra clairement identifier. Dans les vingt jours de cette demande écrite, le responsable fournira le document, à moins qu'une restriction à l'accès ne soit applicable.

Pour diverses raisons, cette façon de procéder peut en rebuter plus d'un. Bien souvent, le simple fait de devoir identifier le responsable de l'accès à l'information d'un organisme peut constituer un frein à toute démarche. D'autres se sentent mal à l'aise de solliciter directement de l'information, hésitent à demander de l'aide ou encore démissionnent en mettant tout simplement un terme à leur recherche. Et c'est sans compter ceux et celles qui n'ont pas le temps d'entreprendre une démarche d'accès à l'information.

De plus, le délai de traitement d'une demande d'accès a quelquefois pour effet de faire perdre tout l'intérêt de l'information recherchée. On peut comprendre, par exemple, qu'obtenir copie de l'ordre du jour d'une séance d'un conseil d'administration d'un organisme public, plusieurs jours après la tenue de cette séance, sera de peu d'utilité pour celui qui aurait souhaité y assister.

La réforme proposée par la Commission a pour objectif de réduire au minimum les démarches nécessaires à l'obtention de l'information recherchée. Comment? Tout simplement en rendant l'information accessible avant que le citoyen en fasse la demande. Dans le langage spécialisé, c'est ce que nous appelons la *divulgation automatique* ou la *publication automatique de l'information*.

Cette proposition est-elle révolutionnaire ? Oui et non ! Oui, dans la mesure où le législateur prendrait l'initiative d'obliger les organismes publics à mettre en place des politiques de divulgation ou de publication automatique de l'information. Non, si l'on considère que certains organismes publics ont déjà dressé des listes de documents qui sont automatiquement accessibles.

À titre d'exemple, chaque organisme public devrait automatiquement communiquer les renseignements relatifs à son organigramme, les déclarations de service aux citoyens, les services qui relèvent de sa mission, les noms, coordonnées et fonctions des membres du personnel appelés à avoir des contacts avec le public. Il devrait également diffuser, sans attendre une demande d'accès, les politiques, manuels, directives et autres principes qui sont appliqués dans l'organisme s'ils ont une influence directe sur les rapports qu'entretient l'État avec ses administrés.

Afin de faciliter l'implantation de politiques de publication automatique, la Commission

suggère la création de deux outils : un plan de publication de l'information et un index général des documents. Le Plan de publication de l'information permettrait aux citoyens de savoir quelles catégories d'informations sont automatiquement accessibles, et l'Index général des documents permettrait de connaître la nature des documents détenus par un organisme.

Mais attention ! La proposition de créer ces deux outils ne vise qu'à faciliter l'implantation de politiques de publication automatique de l'information. Ce ne sont que des moyens pour atteindre un objectif de plus grande transparence de l'État. Peut-être est-il possible d'atteindre cet objectif par d'autres voies qu'un plan de publication ou un index général des documents. Il vous appartiendra d'en débattre.

La Commission sait qu'une politique de publication automatique de l'information ne se réalise pas du jour au lendemain. Comme elle sait qu'il faut y mettre l'énergie et la conviction nécessaires pour apporter des modifications importantes à une culture institutionnelle. Voilà pourquoi l'implantation de la réforme que propose la Commission devrait se faire graduellement, selon un échéancier à déterminer et en tenant compte des ressources humaines et financières ainsi que de la mission particulière de chacun. Aussi la Commission espère-t-elle que la vaste expérience des responsables de l'accès au sein des organismes publics pourra être mise pleinement à profit.

Le rapport quinquennal de la Commission formule d'autres recommandations dont l'objectif vise une plus grande reconnaissance du droit d'accès. Plusieurs de ces recommandations ne sont pas nouvelles. Elles figuraient déjà dans le rapport quinquennal de 1997 et certaines d'entre elles ont même été traduites en termes plus formels dans le projet de loi n' 122.

Sans prétendre à un relevé exhaustif de ces recommandations, je tiens toutefois à signaler celles qui me semblent les plus significatives. Tel est le cas des recommandations qui visent à clarifier la notion d'organismes publics et celles dont l'objectif est de faciliter l'accessibilité aux avis et recommandations contenus dans les documents de l'État.

Voyons maintenant la question de l'assujettissement des organismes publics à l'application de la Loi sur l'accès. La Commission croit qu'il faut enfin éliminer certaines ambigu,tés qui découlent des définitions que donnent les articles 3 à 7 de la Loi sur l'accès à la notion d'organismes publics. Certaines catégories d'organismes ne devraient pas pouvoir réussir à échapper aux règles de transparence imposées par la Loi sur l'accès.

C'est le cas des organismes du gouvernement dont le financement est largement assuré par l'État. Il en va de même pour certains organismes qui relèvent de l'autorité municipale ou pour les établissements d'enseignement du secteur privé subventionnés par l'État.

La Commission invite aussi le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations formulés par les fonctionnaires, consultants et autres conseillers dès que le processus décisionnel est achevé. Actuellement, l'article 37 de la Loi sur l'accès sert souvent de fondement pour refuser l'accès à un document. À défaut de rendre accessibles les avis et recommandations dès que le processus décisionnel est achevé, la Commission espère, à tout le moins, que le délai actuel de rétention de 10 ans sera réduit de moitié.

Par ailleurs, je vous invite à porter une attention particulière à la recommandation n'53 de notre rapport qui propose que la Commission puisse relever de l'Assemblée

nationale et que son budget lui soit octroyé par le Bureau de l'Assemblée nationale. Tout comme pour la Vérificatrice générale, la Protectrice du citoyen, le Directeur général des élections et le Commissaire au lobbyisme, nous croyons que la Commission d'accès à l'information devrait relever de l'Assemblée, afin que son indépendance soit assurée.

Jamais la Commission n'a fait l'objet de pressions indues de la part de son ministère de tutelle, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, mais elle s'inquiète néanmoins de l'apparence de conflit lorsqu'elle doit discuter de son budget avec un ministre et une équipe ministérielle et qu'en même temps, des dossiers impliquant ce même ministère sont pendants devant elle.

D'autre part, nous croyons qu'il est très important de réfléchir aux impacts des nouvelles technologies de l'information sur la protection des renseignements personnels.

Ainsi, la Commission exhorte le législateur à maintenir les règles de protection des renseignements personnels. Plus que jamais, à l'ère des communications en ligne, le filet de sécurité que prévoit actuellement la loi doit être conservé pour assurer le respect du droit à la vie privée.

En effet, si les technologies facilitent la mise en place des activités de surveillance, elles les rendent aussi difficiles à déceler. Une vigilance de tous les instants semble essentielle. Les débats actuels concernant la vidéosurveillance, la biométrie, les cartes d'identité ou la cybersurveillance des travailleurs sont autant d'exemples qui soulèvent des enjeux majeurs pour la protection de notre vie privée. Et ce n'est pas tomber dans la parano,a que de l'affirmer. Entre autres, la Commission européenne traite, dans des documents forts pertinents, de la nécessaire méfiance face aux nouvelles technologies de surveillance.

Depuis cinq ans, la Commission a pu observer une propension à une plus grande concentration et à une centralisation des données. Cette observation s'applique à tous les secteurs d'activités gouvernementales : santé, éducation, justice, fiscalité, gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

Ce phénomène apparaît parfois à la suite de fusions, de regroupements ou d'intégrations d'organismes, mais le plus souvent il est le résultat de la volonté d'augmenter la performance administrative en utilisant de nouveaux outils technologiques.

Abordons maintenant la question des échanges de renseignements personnels entre organismes publics. D'entrée de jeu, il importe de préciser que le régime juridique actuel autorise, à des conditions bien précises, les échanges de renseignements entre organismes publics. Toutefois, il encadre ces échanges afin d'en assurer la transparence. Ainsi, depuis l'adoption de la Loi il y a vingt ans, les échanges sont possibles, sans consentement de la personne concernée, si une communication est nécessaire à l'application de loi ou à la mise en oeuvre d'un programme. Dans certains cas, l'avis de la Commission sera requis. Tel est le cas si des couplages informatiques de fichiers de renseignements personnels doivent être faits. Aucun chiffre précis n'existe sur le volume de renseignements personnels échangés entre les organismes publics et les ministères, sans le consentement du citoyen concerné, mais on peut l'estimer en nombre de millions.

Ainsi, on dénombre plus de 450 ententes approuvées par la Commission au fil des années, en excluant les fichiers auxquels a accès le ministère du Revenu dans le cadre

de sa lutte contre l'évasion fiscale. Toutes ces ententes ont été publiées dans la Gazette officielle du Québec.

Dans un autre ordre d'idées, certaines modifications devraient être apportées pour tenir compte de nouvelles réalités. Par exemple, dans le secteur de la santé, la gestion des renseignements de santé soulève de plus en plus des questions éthiques ou juridiques fondamentales.

Ainsi, pour la Commission, il est devenu évident, depuis plusieurs années déjà, que le cadre juridique qui assure les règles de confidentialité du dossier de santé doit être revu. Conçu pour un environnement papier, ce cadre juridique s'adapte mal aux nouvelles technologies qui permettent maintenant la création d'un dossier de santé électronique.

Le rapport de la Commission aborde également certains enjeux reliés au vaste secteur de la recherche. Comme vous le savez, la Commission est appelée à donner des autorisations aux chercheurs qui souhaitent avoir accès à des banques de données personnelles. Mais la Commission constate que les changements technologiques permettent maintenant de traiter des milliards de données personnelles dans le cadre de grands projets de recherche. Elle observe également la nette tendance à vouloir créer des entrepôts de données qui viendront alimenter ces recherches. Ce phénomène nouveau soulève lui aussi des questions majeures reliées à la protection des renseignements personnels qui devront faire l'objet d'un débat au sein de notre société à très court terme.

Comme la Commission le souligne également dans son rapport, il en va de même pour les nombreux enjeux liés à la gestion des banques de matériel et d'information génétiques. La recherche génétique est un secteur de pointe au Québec. On vous invite à vous pencher sur cette importante question le plus tôt possible.

En conclusion, la Commission d'accès à l'information présente des recommandations réalisables et adaptées au nouveau contexte du développement de technologies qui facilitent l'accès à l'information aux citoyens et citoyennes du Québec. Ces technologies rendent la transparence encore plus incontournable. En même temps, l'apparition de moyens sophistiqués pour traiter des renseignements personnels pose des questions délicates sur la gestion de ces données. Dans l'intérêt des citoyens, nous devons continuer à maintenir un juste équilibre entre le droit d'accès à l'information publique et le droit à la protection des renseignements personnels. Le rapport quinquennal de la Commission de l'accès à l'information du Québec vous invite à cette réflexion et vous propose une réforme qui s'attaque à cet enjeu. C'est maintenant à l'État de trancher.

Je vous remercie de votre attention.

Politique de confidentialité | Copyrights